

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
Pan Andrzej Duda

Szanowny Panie Prezydencie!

W związku z zapowiedzianym przez Pana Prezydenta referendum w sprawie ewentualnych zmian konstytucyjnych, pozwalam sobie zwrócić się do Pana z kolejnym listem otwartym. Po trwającej już rok kampanii referendalnej jej efekty okazały się niestety bardzo skromne. Uzasadnię tę ocenę, komentując proponowane przez Pana Prezydenta tematy pytań referendalnych w takiej kolejności, w jakiej przedstawił je Pan w przemówieniu na Stadionie Narodowym 26 kwietnia br.:

1) *"o możliwość inicjowania ogólnokrajowego referendum zatwierdzającego ustawy, które dotyczyłyby materii konstytucyjnej, np. w sprawie zmiany waluty, systemu rent i emerytur, oświaty, publicznego szkolnictwa wyższego czy systemu ochrony zdrowia;"*

Taką możliwość zapewnia obecnie obowiązująca Konstytucja, bowiem referendum można przeprowadzać w każdej ważnej sprawie. Natomiast wprowadzenie obligatoryjnego referendum miałoby sens wyłącznie w sprawie zmiany waluty. Stosowną nowelizację Konstytucji można przeprowadzić bardzo szybko z inicjatywy Pana Prezydenta. Inne wymienione przez Pana systemy (rent i emerytur, oświaty, publicznego szkolnictwa wyższego czy ochrony zdrowia) są regulowane przez zbyt wiele przepisów, by dało się każdą ich zmianę poddawać akceptacji Narodu w trybie referendum.

2) *"o potrzebę uzupełnienia - wyrażonej w art. 9 obecnej Konstytucji - zasady respektowania zobowiązań prawnomiędzynarodowych Rzeczypospolitej o odniesienie europejskie oraz potwierdzenie nadrzędności Konstytucji w złożonym systemie prawa - choćby poprzez nadanie art. 9 brzmienia: „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego i europejskiego, zgodnego z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej”;"*

Jest to sprawa ważna i pilna. Nic jednak nie stoi na przeszkodzie, aby Pan Prezydent bez zbędnej zwłoki przedstawił stosowny projekt nowelizacji obecnej Konstytucji. Trudno sobie wyobrazić, aby jakakolwiek partia polityczna, reprezentowana w parlamencie, mogła się przeciwstawić takiej zmianie Konstytucji. Odkładanie tej sprawy do ewentualnego uchwalenia nowej Konstytucji nie znajduje żadnego uzasadnienia.

3) *"o potrzebę podkreślenia w Konstytucji szczególnej pozycji i przywilejów rodziny jako podstawy bytu narodowego, także z uwzględnieniem rozszerzenia katalogu wartości obecnie chronionych na mocy art. 18 Konstytucji - takich jak małżeństwo, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo - uzupełnienia tego katalogu o „ojcostwo”;"*

Z całym szacunkiem, ale takie pytanie ocierałoby się o śmieszność. Czyżby pojęcie ojcostwa nie mieściło się w pojęciu rodzicielstwa? Czy nie obawia się Pan prześmiewczych propozycji uzupełnienia tego pytania np. o problem dowartościowania roli dziadków i babć w rodzinie?

4) *"o potrzebę wpisania do ustawy zasadniczej podziału jednostek samorządu terytorialnego na województwa i powiaty, a nie tylko – jak to jest w obecnej Konstytucji – wyłącznie gminy;"*

W obecnej Konstytucji podkreślona jest rola gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, której przysługuje domniemanie kompetencji nie zastrzeżonych dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Jest to bardzo trafny zapis, zgodny z zasadą pomocniczości. Natomiast zapisanie w Konstytucji województw i powiatów petryfikowałoby obecną, mocno dyskusyjną trójszczeblową strukturę samorządu terytorialnego. Sprawa powrotu do jego dwuszczeblowej struktury (przez likwidację powiatu) może się kwalifikować do rozstrzygnięcia w odrębnym referendum, poprzedzonym profesjonalną analizą oraz publiczną debatą. Nie jest to natomiast materia konstytucyjna.

5) *"o potrzebę wprowadzenia zapisu, który zobowiązuje państwo do szczególnej ochrony polskiego rolnictwa i wsi; np. o potrzebę wprowadzenia zapisów silniej chroniących osoby dotknięte niedołęstwem czy niepełnosprawnością."*

Konstytucyjny zapis obowiązku szczególnej ochrony wsi i rolnictwa antagonizowałaby ludność wiejską i miejską, a także rolnictwo oraz pozostałe gałęzie gospodarki. Postawienie tego rodzaju pytania w referendum mogłoby zrodzić poważne napięcia polityczne. Natomiast zasada ochrony osób dotkniętych niedołęstwem czy niepełnosprawnością jest zapisana w art. 67, 68 i 69 Konstytucji, a konkretne rozwiązania realizujące tę zasadę z oczywistych względów muszą znajdować się w ustawach, nie zaś w Konstytucji.

6) *"Warto podkreślić, że przedmiotem refleksji konstytucyjnej stały się także problemy ogólne, w rodzaju optymalnego ustrojowego modelu władzy wykonawczej."*

To bardzo ważna sprawa. Problem dotyczy nie tylko poziomu państwa, ale także władz samorządowych. Zmiana obecnego stanu rzeczy w tej materii wymagałaby poważnych zmian nie tylko w Konstytucji, ale także w wielu ustawach. Do tej sprawy powracam poniżej, proponując tekst konkretnego pytania referendalnego wraz z jego uzasadnieniem.

Podsumowując powyższe uwagi, przedmiotem zmian zapisów konstytucyjnych powinny być tylko kwestie, wymienione wyżej w pkt 1 (w części dotyczącej zmiany waluty), w pkt 2 oraz w pkt 6 (po doprecyzowaniu proponowanych zmian). Zmian zapisanych w pkt 1 oraz 2 można przy tym dokonać w trybie stosownej inicjatywy Pana Prezydenta. Pisanie nowej Konstytucji w celu ich wprowadzenie nie jest potrzebne.

W toku publicznej debaty wielokrotnie słyszymy, także z ust Pana Prezydenta, że zapowiadane referendum ma być referendum konsultacyjnym. Jednakże polskie prawo nie zna tego rodzaju referendum. Dlatego Senat z pewnością nie wyrazi zgody na zarządzenie przez Pana Prezydenta referendum konsultacyjnego, wskazując na brak podstaw prawnych do jego przeprowadzenia.

Należy podkreślić, że Konstytucja oraz Ustawa o referendum ogólnokrajowym wyraźnie określają referendum jako akt wyrażenia woli przez naród. Wynik ważnego referendum to decyzja suwerena, wiążąca wszystkich obywateli i wszystkie władze kraju. W referendum Naród bezpośrednio realizuje swoją władzę zwierzchnią, zagwarantowaną mu w art. 4 Konstytucji. Dlatego pytania referendalne muszą umożliwiać wyrażenie woli, nie zaś opinii. Do konsultacji, zasięgania opinii, badania intencji itp. służą zupełnie inne narzędzia.

Największym mankamentem dotychczasowych propozycji Pana Prezydenta jest brak próby naprawy tego, co najbardziej dolega polskiej demokracji. Nasz system polityczny ma dwie fundamentalne wady.

Pierwsza ogromna wada ustrojowa wynika z obowiązującego obecnie systemu wyborczego. Jego konsekwencją jest m.in. zupełny brak jakiegokolwiek wpływu obywatela na skład listy kandydatów do Sejmu. Wejście do Sejmu posła niezależnego jest niemożliwe. Sprawia to, że pełny skład Sejmu to posłowie, wyznaczeni przez partie polityczne (a w praktyce - przez ich ściśle, a niekiedy wręcz jednoosobowe kierownictwo). Ponieważ okręgi wyborcze są wielomandatowe, ale obywatel może głosować tylko na jedną osobę, więc każda partia musi wystawić w każdym okręgu tylko jednego naprawdę poważnego kandydata (tzw. lokomotywę wyborczą), a resztę listy można wypełnić kandydatami o mocno nieraz dyskusyjnych walorach, byle tylko nie budziła wątpliwości ich lojalność względem partyjnych władz. Na domiar złego w okręgu wielomandatowym nie istnieje możliwość odwołania posła przez wyborców w czasie kadencji. Zależność posła od wyborców jest więc w praktyce żadna. Demokracja w Polsce jest niestety czysto fasadowa, nie tylko na poziomie krajowym ale także na szczeblu gmin (poza najmniejszymi, w których obowiązuje system jednomandatowych okręgów wyborczych - JOW). Dalsze utrzymywanie obecnego systemu wyborczego generuje formowanie się klasy politycznej, skupionej na strzeżeniu swoich własnych interesów zamiast na dbaniu o dobro wspólne wszystkich współobywateli. Powstaje także niebezpieczeństwo ukształtowania się systemu autorytarnego.

Lekarstwem na tę wadę ustrojową jest system JOW. Ma on wprowadzić pewne mankamenty, ale jest od dawna z powodzeniem stosowany w takich krajach naszego kręgu cywilizacyjnego jak np. Wielka Brytania, USA, Kanada, Francja i Australia, a także Indie. Dlatego w jesiennym referendum w Polsce koniecznie powinno paść pytanie o treści np. "Czy chce Pani/Pan wprowadzenia systemu jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu oraz do rad samorządowych wszystkich szczebli?". Pytanie to można uzupełnić o inne pytania, np. "Czy chce Pani/Pan, aby wyborcy mogli odwoływać posła, senatora lub radnego w czasie kadencji?" oraz "Czy chce Pani/Pan, aby mandat posła, senatora i radnego mógł być sprawowany przez tę samą osobę nie dłużej niż 12 lat?".

Drugi podstawowy mankament ustroju Polski to brak skutecznej kontroli nad działalnością jednoosobowych organów władzy, od Prezydenta RP do wójta najmniejszej gminy. Wynika on stąd, że jednoosobowe organy władzy wykonawczej są wybierane w wyborach powszechnych. Po dokonaniu takiego wyboru obywatele nie mają narzędzi, które pozwoliłyby odpowiedniego funkcjonariusza państwowego czy samorządowego skutecznie kontrolować. Nie mogą tego także czynić stosowne organy kolegialne (Sejm, Senat, rady samorządowe), gdyż nie one powoływały tych funkcjonariuszy, a więc także nie one mogą ich odwoływać. Dlatego w jesiennym referendum powinno znaleźć się pytanie o treści np. "Czy chce Pani/Pan przyjęcia zasady, że wszystkie jednoosobowe organy państwowej i samorządowej władzy wykonawczej są wybierane, kontrolowane i odwoływane przez odpowiadające im organy kolegialne (parlament, rady samorządowe)?".

Referendum będzie także doskonałą okazją do usunięcia z naszego systemu politycznego niektórych niepotrzebnych instytucji. Dlatego kolejnym pytaniem referendalnym mogłoby być np. "Czy chce Pani/Pan likwidacji Senatu?".

Uwzględnienie wskazanych wyżej trzech kwestii sprawi, że stawką referendum stanie się usunięcie deficytu demokracji w naszym ustroju oraz poprawa jakości jego funkcjonowania. Tylko przedłożenie obywatelom naprawdę istotnych pytań, poprzedzone odpowiednią kampanią wyjaśniającą, może ich skłonić do wzięcia masowego udziału w referendum.

Łączę wyrazy szacunku

Janusz Jaworski